



Consultant's Report

Project Number: 49166-001

People's Republic of China TA 8940: Municipality-Level Public–Private Partnership (PPP) Operational Framework for Chongqing

Roles and Responsibilities for Managing PPPs in Chongqing: Best Practice Principles

Prepared by
Castalia Strategic Advisors
Sydney, Australia

For the Chongqing Finance Bureau

This consultant's report does not necessarily reflect the views of ADB or the Government concerned, and ADB and the Government cannot be held liable for its contents.

Asian Development Bank



重庆 **PPP** 项目管理的作用与 职责：最佳实践原则

提交亚行报告

2016 年 2 月

缩写词与缩略语

BOT	建设-运营-移交
CMU	合同管理单位
项目意向书	项目意向书
EU	欧盟
ICC	投资协调委员会
IIFC	基础设施投资促进中心
NIBJ	牙买加国家投资银行
PFI	民间主动融资
PFMA	公共财政管理法案
PICKO	韩国私营基础设施投资中心
PIMAC	私营基础设施管理中心
PPP	公私合作
PV	维多利亚合作伙伴关系
征求建议书	征求意见书
SoPC	PFI 合同标准化
英国	英国
VfM	物有所值

目录

1	引言	5
2	PPP 适合于哪些基础设施发展?	5
3	为什么要设置 PPP 单位?	6
3.1	PPP 采购中的政府职能	7
3.2	PPP 单位可解决政府弱点	13
3.2.1	PPP 采购的激励措施不佳	13
3.2.2	政府机构内缺乏协调	15
3.2.3	缺乏技能	15
3.2.4	交易成本高	16
3.2.5	信息匮乏	16
3.3	政府弱点/差距如何决定单位职能	17
3.4	PPP 单位并非必须	17
4	如何设置 PPP 单位?	18
4.1	从 PPP 单位设置理论与实践中的经验教训	18
4.1.1	PPP 单位的职责	19
4.1.2	PPP 单位的权力	19
4.1.3	PPP 单位的位置	19
4.2	避免设置低效的 PPP 单位	21
4.3	制度设计基本规则概述	21
5	PPP 单位的组织结构	22
6	重庆方案的评估	23

附录

附录 A: PPP 单位的成就与弱点概况	24
-----------------------------	-----------

表

表 1: PPP 单位在整个 PPP 过程中的职责	11
表 3.2: 解决政府弱点与差距的替代方案	17

图

图 2.1: 发展基础设施所需的基本功能	6
图 3.1: PPP 单位的政府职能、挑战与作用	7
图 3.2: PPP 相关政府职能概况	8
图 4.1: PPP 单位在政府内的位置	20
图 6.1: 成功与智能之间的相互关系	27

专栏

专栏 1.1: Parpública PPP 单位的设置原因	14
专栏 1.2: 南非国家财政部 PPP 单位的设置原因	14
专栏 3.3: PPP 单位如何确保它们具备适当的技能	16

1 引言

本报告旨在协助重庆市政府制定关于确保公私合作（PPP）项目取得成功所需的制度框架。在一系列发达国家与发展中国家 PPP 单位成功与弱点实证证据的支持下，本报告提供一个分析框架，用于探讨如何以最好的方式促使 PPP 制度设计符合重庆市的具体需求与情况。重要的是，本报告强调良好的制度设计并未是一个万能的“最佳实践”方法，而是要求对该城市需求、能力、文化和行政传统有一个明确的理解。

本报告引用 Castalia 先前进行的关于分析成功 PPP 单位特点的研究。本文件的框架结构如下所述。本文件首先阐述 PPP 相比其它采购模式在基础设施建设中的作用（第 2 部分）；然后阐述为什么可能需要设置 PPP 单位的各种原因（第 3 部分）；随后提供一些从国际实践中吸取的关于良好机制设置的经验教训（第 4 部分）；接下来对组织设计的基本规则进行概述（第 5 部分）；最后对关于为重庆项目提出建议的选择进行评估（第 6 部分）。

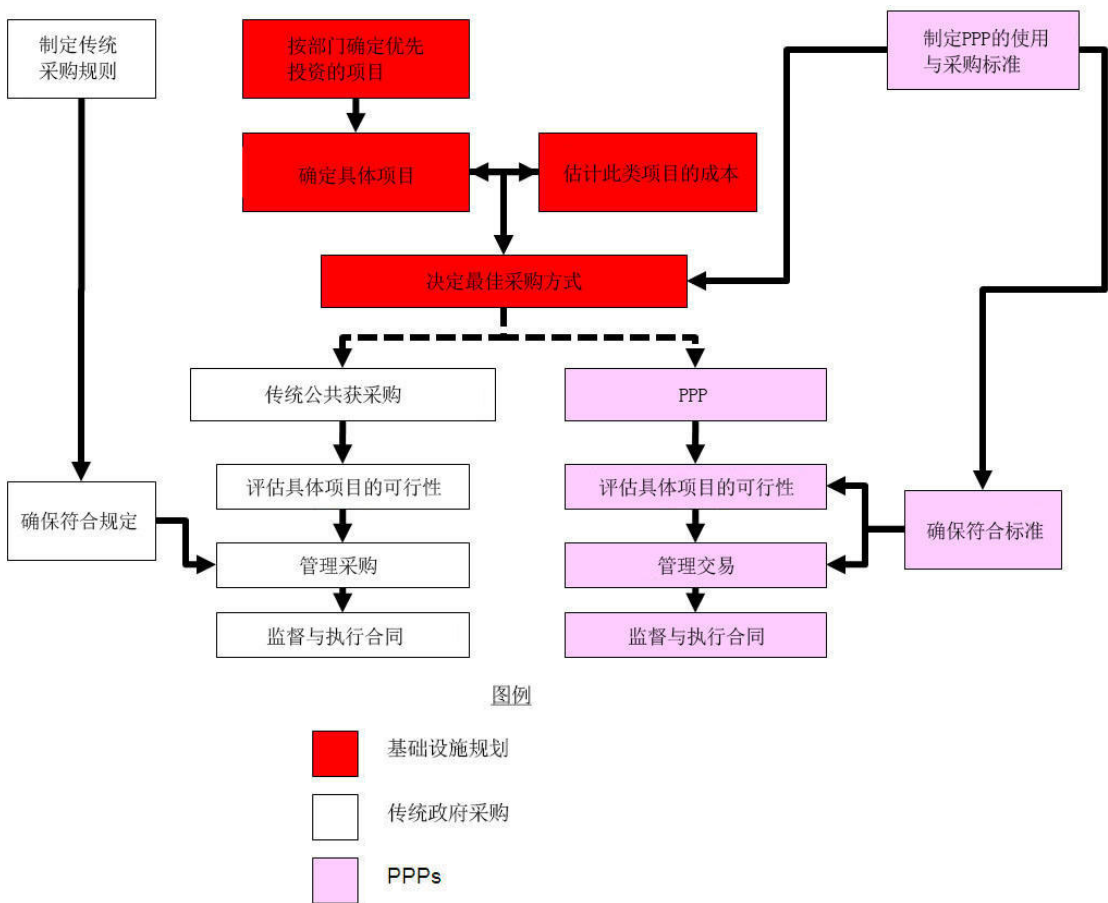
2 PPP 适合于哪些基础设施发展？

所有基础设施项目（不管是 PPP 还是更为传统的采购方式）均不可避免地涉及到某种形式的政府支持。这种政府支持包括明示支持（例如补贴或补助金）和暗示支持（例如以特殊方式使用土地的机会成本）。因此，确保只有最佳项目（可向社会创造最大利益的项目）才能获得补助合乎逻辑。这主要通过成本效益分析进行确定。

该“投资”决策完全独立于和永远超越“采购”决策，将考虑通过 PPP 机制交付的项目是否能够最大化物有所值（VfM）。

发展基础设施所需的主要功能见图 2.1 所示。关于投资决策的过程以红色显示。PPP 的独特功能在投资决策之后，以粉红色显示。此类功能是本报告的重点内容。

图 2.1：发展基础设施所需的基本功能



3 为什么要设置 PPP 单位？

PPP 项目的成功交付要求多种不同于传统公共部门采购的专业技能。专业 PPP 单位的设置通常是为了应对当前政府在高效管理 PPP 项目过程中的能力不足。

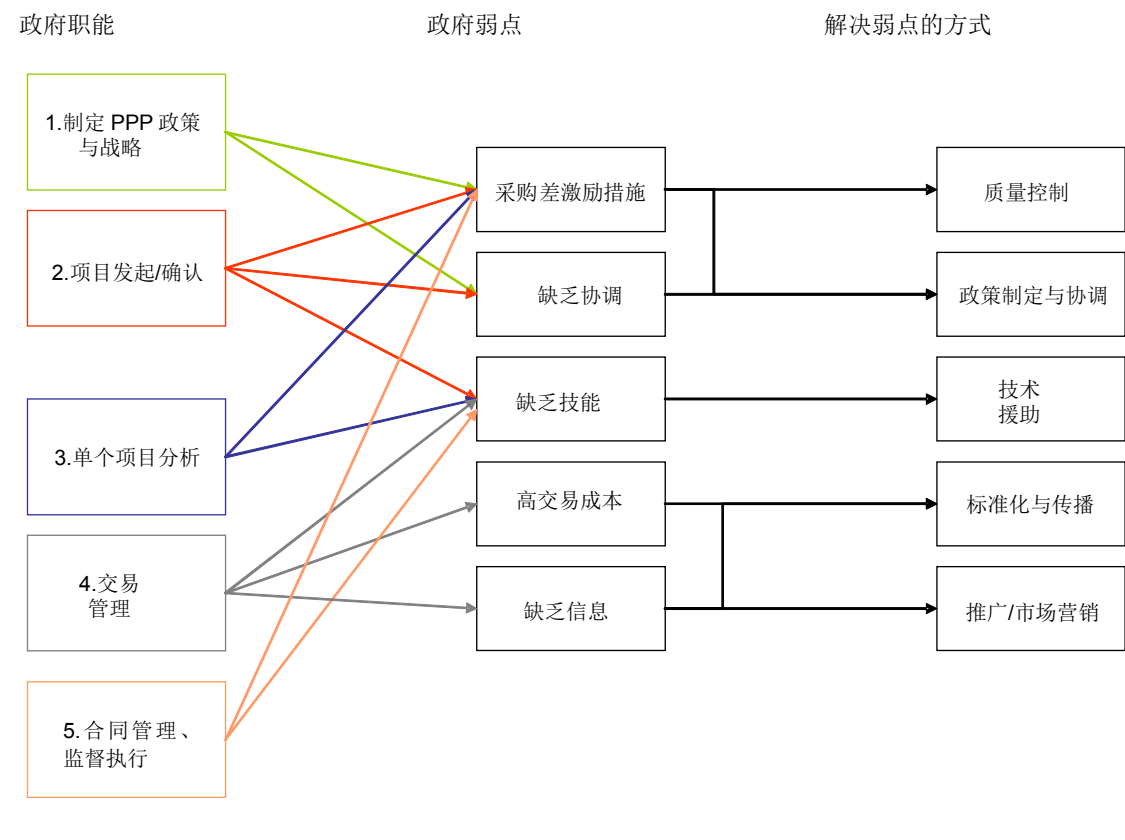
不同司法辖区内的政府在 PPP 采购中面临不同的制度弱点。因此，在不同的司法辖区，PPP 单位需要不同的设计才能化解具体的相关政府弱点。换言之，PPP 单位的设置需要对症下药。

图 3.1 显示：

- 最左侧一列是政府通常发挥的职能，这是制定 PPP 项目的组成部分；
- 中间一列是与此类职能相关的挑战；
- 最右侧一列是 PPP 单位应对政府挑战的方式。

每列中的各项目均在下文进行讨论。

图 3.1：PPP 单位的政府职能、挑战与作用

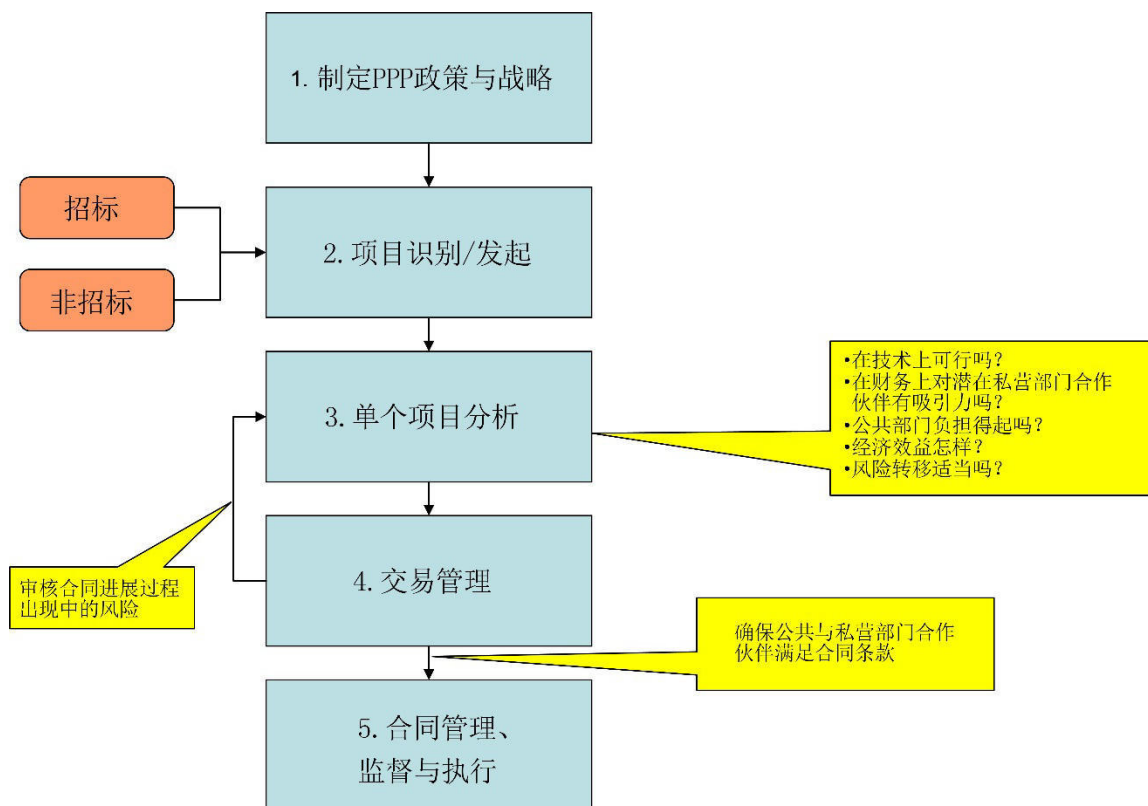


3.1 PPP 采购中的政府职能

为了了解不同 PPP 单位的制度特点，非常重要的一点是清楚地描述一个单位关于制定与实施 PPP 项目所需全部政府职能与任务的可能职能。

图 3.2 再次对必须执行的主要职能进行概述，并对图 3.1 进行注释，展示 PPP 采购的不同阶段具体发生什么。

图 3.2：PPP 相关政府职能概况



专门 PPP 单位可执行所有或部分此类职能。主要职能包括：

- **步骤 1：制定 PPP 政策与战略**——此类活动涉及为 PPP 制定整体政策。这意味着需要确定哪些部门成为 PPP 的优先选择以及哪些协议类型成为 PPP 项目的重点。
- **步骤 2：项目发起**——政府需要具备确定合适 PPP 项目的能力。PPP 项目可按以下两种方式发起：
 - 招标建议书——政府机构可为具体 PPP 交易提出建议
 - 非招标建议书——私营部门投资者或运营商可为具体 PPP 项目提出建议，并将其提交政府

某些政府编制各种招标和非招标建议书，而另一些政府则仅允许编制招标 PPP 建议书。不同国家的 PPP 单位在编制此类建议书中的作用明显不同。智利、菲律宾、韩国和南非的 PPP 战略均包含各种招标和非招标建议书。

- **步骤 3：单个项目分析**——在步骤 2 中收到或提出项目概念后，政府下一步必须对机会进行分析。此类分析通常涉及：

- 预可行性研究与可行性研究，旨在确定拟定项目是否在技术上具有可行性以及在财务上是否对私营部门或运营商具有吸引力。某些政府机构通常承担招标建议书的可行性研究责任。私营部门运营商通常（但并不总是如此）承担非招标建议书的可行性研究责任。在很多情况下，政府与私营部门合作伙伴将各自进行可行性研究。
- 政府还（但并不总是如此）评估：
 - 考虑到其它财政优先情况，政府拥有充足的资金或者能够动员充足的融资，以履行其在项目下的义务。
 - 项目是否提供经风险调整后的“物有所值”与反事实（反事实指的是在英国、维多利亚与南非中作为“公共部门参照值”），以及
 - 考虑到私营部门运营商/投资者将收到的报酬，适当风险是否（通常从政府）转移到私营部门运营商/投资者。
- **步骤 3：交易管理——**交易管理围绕整个采购与投标过程。PPP 采购可按各种不同方式推进，但在招标建议书的竞争性投标中通常涉及：
 - 发出请求 PPP 项目意向书（EoI）的采购通知；
 - 发布资格预审文件（提供详细的资格预审标准）；
 - 确定符合资格预审标准的公司名单后，对资格预审申请进行评估；
 - 发布带采购文件的征求建议书（RfP）——此类采购文件通常包含一份提供 PPP 机会全部技术与财务详情的合同及其附录；
 - 投标人与政府之间进行互动问答过程——在某些情况下，该互动过程可能要求政府根据相关建议对采购文件进行更改，或对投标条款进行澄清；在该阶段，投标人通常还对 PPP 机会进行自己的尽职调查；
 - 在规定截止日期前提交投标文件；
 - 负责采购的政府机构对投标文件进行评估；以及
 - 通知中标人和最终谈判结果，以及签署 PPP 合同。

例如，孟加拉与牙买加的 PPP 项目并非总是通过竞争性投标获得，而是通过直接谈判或选择标准不明确的表面竞争过程获得。

- **步骤 5：合同管理、监督与执行——**合同管理指的是合同签署之后至合同期满之前要求进行的活动。某一方（通常是负责 PPP 项目发生部门的直属机构）负责合同的监督与执行。在这种情况下，“监督”指的是检查确保私营部门运营商/投资者按约定承诺价格交付服务，充分履行其在合同下的义务。“执行”指的是在私营部门运营商/投资者无法履行合同义务时适用处罚条款或要求采取补救措施。合同管理还可能包含私营部门或公共部门合作伙伴在发现自己无法履行合同义务的情况下对合同条款进行重新谈判。

政府关于向 PPP 单位分配哪些具体职能的决定将取决于：

- 分配到其它政府机构的职能；
- 政府协调整个政府体系中不同机构不同职能的能力。

表 1 描述的是各类 PPP 单位的职能。在 PPP 单位主要负责特定职能的地方打勾（✓）；或者，即使没有此类主要责任，该职能也通过法律或其章程正式赋予 PPP 单位。否则打叉（✕）。

实际上，PPP 单位通常承担不同于正式说明的角色，因为它们在履行正式职能方面特别低效，或它们在超越正常职责的参与方面很高效或很有影响力。表 1 还列出一些具有细微差异的例子。

表 1：PPP 单位在整个 PPP 过程中的职责

所在国家与单位	PPP 政策与战略的制定	项目发起	单个项目的分析	交易管理	合同管理与执行
孟加拉国，IIFC	✗ 执行机构（总理）	✗ 由直属机构发起项目	✓ 向总理办公室的私营基础设施委员会（PICOM）提出建议	✗ 仅协助经要求的直属机构	✗
牙买加，NIBJ	✗ 对政策有很强的影响，但不是独立责任	✓ 私营部门合作伙伴有时候直接请求 NIBJ，而不是直属机构	✓	✓ 尽管不具有排他性，但 NIBJ 领导跨部门企业团队对各项交易进行管理。	✗
菲律宾，BOT 中心	✓	✗ 由直属机构与当地政府单位发起。私营部门非招标建议书也可接受。	✓ 向投资协调委员会（ICC）提供建议，通常被要求对项目建议书进行审核。	✗ 有时候被实施机构或 ICC 要求。	✓ 正式作用包括监督，但实际上已按特殊方式完成。通常被要求协助对合同进行重新谈判。
葡萄牙，Parpública PPP 单位	✓ 财政部咨询机构	✗ 由直属机构发起项目	✓	✗ 但财政部通常要求在招标委员会上占有席位。	✓ 对财政部进行监督，而不是对合同管理进行监督。通常被要求协助对合同进行重新谈判。
南非，财政部 PPP 单位	✓	✗ 尽管在某些情况下，以确认直属机构的潜在 PPP 机会。	✓	✗ PPP 单位是交易指导委员会的正式成员，且实施机构明白尽早参与 PPP 单位符合他们的利益。	✗ 确实监督某些合同的执行情况，且已协助进行合同的重新谈判。实施机构管理合同。
韩国，PIMAC	✓	✗	✓	✗	✗

所在国家与单位	PPP 政策与战略的制定	项目发起	单个项目的分析	交易管理	合同管理与执行
		直属机构，地方政府。私营部门非招标建议书也可接受。		但通常被直属机构要求提供协助。	对 PPP 进行季度调查，但合同管理由直属机构完成。
英国，合作伙伴英国与财政部专题工作组	✓	✗ 但合作伙伴英国协助直属部门确认合适的项目。	✓	✓	✓ 财政部扮演监督角色，如同英国国家审计办公室。
维多利亚州，澳大利亚 维多利亚合作伙伴关系	✓	✗ 已协助直属机构确认投资组合中适合的项目。	✓	✗ 直属机构管理交易，但几个阶段要求 PV 审批。	✗ 直属机构负责，但 PV 提供指南。

3.2 PPP 单位可解决政府弱点

关于中央 PPP 单位具有哪些职能，没有突出的最佳实践，详见表 1。此外，各独立案例中的职能分配需要根据 PPP 单位需解决的具体政府弱点进行考虑。

PPP 单位需解决的弱点可归入以下几类：

- PPP 采购的激励措施不佳
- 政府机构内缺乏协调
- 缺乏必要的技能
- 交易成本高
- 缺乏信息

此类弱点对应图 3.1 中间一列的方框内容。

3.2.1 PPP 采购的激励措施不佳

政府 PPP 项目不成功的主要原因是政府机构的激励措施不当。政府机构的激励措施可采购太多 PPP 项目，而不是太少。

一方面，直属部委的激励措施可能获得更多 PPP 合同，超出政府的财政能力（若此类机构的财政后果不明显或不明确）。只要一个部委认为其能够将成本转移到政府内部的其它部门，那么就可以寻求超出其承受能力范围或超越物有所值的 PPP 交易。类似地，一个不直接承担项目相关风险的部委在确保私营部门承担适当风险方面，可能缺乏足够的动力。如 **Error! Reference source not found.**和 **Error! Reference source not found.**所述，类似的政府激励措施经验（尽管在不同部门）促使葡萄牙和南非设置自己的 PPP 单位。

另一方面，直属部委在建立公司合作伙伴关系方面的激励措施不足。在很多情况下，直接参与公共部门服务的供应可为部委官员带来在其他情况下无法获得的影响力与赞助的机会。PPP 可向服务供应商提供明确的合同安排和商业激励措施，因此通常会减少获得赞助的机会。当 PPP 是通过竞争采购时，尤其如此。因此，赞助的受益人可能不希望采用 PPP 方式，即使从公共政策角度看 PPP 是最佳方式。更普遍而言，机构可能害怕 PPP 可能导致政府机构范围内负责采购 PPP 的特定办公室或部门出现失业或影响力丧失。

在很多政府中，这两类激励措施很可能同时同在，即同一部委阻碍应推进的项目，但又推进不应继续的项目。

某些政府已尝试通过公共部门管理改革来解决此类激励措施产生的问题。此类改革可能包含引入机构负责人绩效合同制或公共财政改革，例如引入旨在捕获或有负债的权责发生制。但是，全套一致、连贯的改革可能很难执行，而且可能超出很多政府的技术能力或政治意愿。例如，如 **Error! Reference source not found.**所述，南非 PPP 单位的设置旨在防止直属部委获取允许他们绕过正式预算限制（在近期公共财政改革中已依法制定）的 PPP 项目。在此类情况下，设置一个旨在抵消其它机构所面临的不当激励措施的专业机构可能是一个合适的制度回应。

专栏 3.1: Parpública PPP 单位的设置原因

Parpública PPP 单位的专门设置:

- 是为了更好地向所有政府分立部门传递有关以下内容的信息: a) 合同设计; 与 b) PPP 采购 (因为过去有关 PPP 工作的经验很匮乏);
- 旨在确保更高效地提供服务, 而不仅仅是快速地在预算外完成基础设施项目。

葡萄牙早在 20 世纪 90 年代初、中期已开始寻求 PPP 方式, 那时候的 PPP 是将大型基础设施投资移出资产负债表的一种方式。当葡萄牙财政政策因欧盟成员国关系而变得至关重要时, PPP 尤为重要。

最近, 葡萄牙的 PPP 政策已经发展成为更广泛政策目标的一部分, 以将政府预算从逐年预算转移到多年预算。此类项目的代际间或长期周期成本很少被考虑进来。作为改革工作的一部分, 葡萄牙通过以下方式对 PPP 的决策过程进行合理化:

- 促进对长期预算影响的考虑, 使其以更加透明的方式公布, 从而确保项目的财务可行性。这通过对政府负责的长期融资缺口进行明确审核进行。
- 要求使用公共部门比较工具进行评估, 作为标准化评估标准一种方式 (若非同时评估 PPP 的潜在物有所值与效益收益)。

专栏 3.2: 南非国家财政部 PPP 单位的设置原因

南非 PPP 单位的设置旨在消除直属部门利用 PPP 规避《公共财政管理法案》(PFMA) 规定的正式预算限制所产生风险。在设置 PPP 单位之前, PPP 的利用均以这个为主要目标。向私营部门转移风险或通过私营部门参与实现更高的效率或物有所值仅成为次要目标。

单项具体交易成为设置 PPP 单位的催化剂。公共工程部希望为两所监狱设计一个 30 年 BOT (“建设-经营-移交”) 合同。财政部找到该交易, 并要求对该合同进行审核。财政部审核发现, 鉴于这两所监狱确实可实现物有所值, 但它们的建设成本非常高, 因此从整体财政角度来看是负担得起的。

PPP 单位的设置旨在明确公共与私营部门合作伙伴的角色, 同时提供更好的财政监督。根据该国的早期 PPP 经验, 有关 PPP 的新规定要求 PPP 满足以下三个标准:

- 支付能力
- 风险管理
- 物有所值

以下四个阶段要求财政部审批:

- 完成可行性研究时
- 完成投标文件 (包括 PPP 协议草案) 时
- 选择优先竞标人和准备物有所值报告时
- 敲定竞标人谈判和 PPP 协议时

目前, 南非所采用的 PPP 主要用于将特定风险转移到能够比公共部门更好地承担相关风险的私营部门运营商。

3.2.2 政府机构内缺乏协调

PPP 政策主要由一个政府中央单位制定，例如南非的财政部和牙买加的总统办公室或总理办公室。该政策的实施要求更多机构的协调。很多部门（例如道路、教育、卫生、司法和水资源）的机构需要确定具体项目。此类机构需要确保项目符合政策标准。财政部还应参与对项目的财政成本与风险进行评估。监管与规划机构可参与规划、许可、土地征用和税收设置。在广泛的组织间实现协调是大部分政府面临的一种挣扎，尤其是在发展中国家。

在很多政府，个体机构“闭门”运转，几乎不与其它机构进行信息分享或合作。有时候，这种“闭门”情况因负责机构事务的政治人物的相互竞争而更加严重。“闭门”还可能由制度历史、不恰当立法或政府内部保密传统导致。

在“闭门”情况下，具有相关职能的机构可能无法为 PPP 采购而充分协调其活动。例如，在水资源部门的复杂 PPP 交易可能要求财政部（在税收无法达到成本回收水平的地方提供补贴）与监管机构或直属部委（设置税收目标、覆盖目标和其他政策目标）之间进行协调。不过，在实际中，关于税收与补贴的决定通常相互独立。在此类情况下，负责税收的机构可抑制税收增加，认为收入缺口应通过补贴进行填补；而政府支出的决策机构可拒绝提供补贴经费，认为服务成本应通过税收来弥补。此类协调弱点的结果是，部门无法支付提供良好服务的成本，而 PPP 交易变得不可行。

在决策与实施未能实现良好整合的情况下，很容易产生一个旨在解决整合缺乏和提供重要指导与控制的新机构。这通常不是最佳解决方案。例如，一个负责“使事情发生”的机构可能不了解其所在部门，或者对更广泛部门目标或良好治理要求很敏感。针对机构间的糟糕协调，可有各种解决方案。此外，还有很多方式可确保 PPP 交易以全政府方法为准。若其它形式的协调不太可行或很难实施，那么中央 PPP 单位的设置可成为一个解决方案。第 **Error! Reference source not found.**部分讨论关于解决协调问题和图 3.1 所列其它政府弱点的部分可选解决方案。

3.2.3 缺乏技能

PPP 采购要求具备政府通常缺乏的专业技能，特别是在发展中国家。通常，政府专注于有关管理成功交易的技能要求。不过，此类技能通常可通过外部咨询服务采购。更为重要的管理公私互动对接复杂性所需的技能：理解特定 PPP 项目如何符合政府部门与服务交付目标，以及特定项目下的风险分配如何适应政府的整体财政战略。

若 PPP 以失败告终，则他们的弱点很少是因为交易过程的糟糕管理，而更多是因为对成功 PPP 所需的政府政策改革关注度不够。此类关注应涉及明确、可持续补贴方案的设计，从而改善政府的规划能力并确保政府适当地发挥其在公私合作中的持续作用。例如，很多管理合同中的弱点可归因于公开指定的政府公司委员会与管理承包商之间的冲突。

由于除技能以外的很多其它因素可能影响 PPP 的结果，很重要的一点是明确政府缺乏哪些技能。培训要求时间与资源，且聘请技术专家作为全职员工的成本很高。很多 PPP 单位通过对要求技术专业知识的短期工作进行外包或聘请长期顾问与全职员工协同工作等方式，解决技能缺乏这个问题。**Error! Reference**

source not found.描述的是不同 PPP 单位如何试图确保它们具备可履行各自责任的适当技能。

专栏 3.1: PPP 单位如何确保它们具备适当的技能

- 菲律宾 BOT 中心（现为 PPP 中心）广泛使用长期的本地、内部顾问。
- 多年来，英国财政部 PPP 专题工作组广泛使用从私营部门转过来的公共部门员工与专业人士。
- 南非国家财政部 PPP 单位在内部完成其大部分的技术工作，但聘请一些专家顾问对短期合同进行管理。
- 澳大利亚的合作伙伴维多利亚通过承包商进行某些政策与技术工作（例如起草法律文件）。大部分项目特定工作在内部完成，但合作伙伴维多利亚的一名或两名官员参与到各个项目。聘请的顾问将作为外部顾问，为期 6-12 个月，可在他们自己的办公室工作，不编入内部员工。
- 葡萄牙的 Parpública 仅当他们面临一个必须进行考虑的特定工程问题时，才使用外部顾问。
- 韩国的 PIMAC 尽量在内部完成工作，在各项目至少委派两名 PICKO 员工。

3.2.4 交易成本高

若各 PPP 交易均为一个定制交易，且均按特殊方式进行，那么公共部门与私营部门的交易成本均很可能较高。PPP 的实施成本可通过以下方式降低：

- 准备标准的“现成”法律文件与业务手册。标准化文件可帮助限制直属部门及其交易顾问准备基本文件所花的时间。持续使用标准化文件还可限制政府澄清招标文件或与私营部门合作伙伴进行谈判的总时间，因为私营部门合作伙伴已经从以往交易中熟悉 PPP 合同的基本条款。例如，英国财政部制定一份 PFI 合同标准化（SoPC）指南，目标在于：“促进对标准 PFI 项目相关主要风险的共同认识……允许类似项目之间的定价与方式保持一致性……通过促使各方就可在无需额外谈判情况下遵循标准方法的广泛领域达成一致意见，缩短谈判时间和降低谈判成本。”¹
- 标准化项目由始至终的程序与要求（例如采购许可）。²此类标准化可减少多余的政府活动，以及缩短给予审批所要求的时间。例如，韩国 PICKO 协助促进私营部门合作伙伴获得实施 PPP 所需的许可与授权。

文件、程序与要求的标准化还可降低私营部门合作伙伴的交易成本。随着时间的推移，此类较低交易成本应（至少在理论上）以更具竞争力竞标形式通过政府审批。一个具有高质量文件和明确程序的 PPP 项目可减少私营部门合作伙伴必须投入的努力与经风险调整后的时间价值。

¹PFI 合同标准化，版本 3。英国财政部。2004 年 4 月，第 9 页。

² 标准要求可包含其它政府机构所需的任何许可（例如施工或自然资源许可）。

3.2.5 信息匮乏

最后，投资者可能无法获得有关特定国家可获得机会的充分信息，或对相关风险存在误解。PPP 单位可通过重点关注以一种其它政府机构无法实现的方式促进 PPP 机会的需求，改善信息流。PPP 单位甚至可以成为一个公认的“品牌”（例如合作伙伴英国），因此从该单位获得的信息将被视为可靠、有价值。

3.3 政府弱点/差距如何决定单位职能

当 PPP 单位解决第 3.2 部分所列的弱点时，便可促进 PPP 项目获得成功。如图 3.1 所示，我们认为 PPP 单位可通过履行以下五项职能，可促进 PPP 项目的成功。

- **向公共部门、私营部门或二者提供技术援助。**在孟加拉，基础设施投资促进中心（IIFC）的设立旨在解决直属部门在采购 PPP 以及与私营部门大部分互动方式方面的经验不足问题。
- **政策的制定与协调。**在大部分情况下，PPP 单位是 PPP 政策的唯一来源。在澳大利亚维多利亚州，合作伙伴维多利亚是政府 PPP 政策的象征。
- **PPP 的质量控制。**在整个合同期限内，且不仅仅是在合同签署之前，均需对 PPP 进行质量控制。例如在南非，PPP 单位的设置旨在防止在财政上不负责任的 PPP 项目规避新的政府预算改革。在维多利亚州，合作伙伴维多利亚的设置旨在确保政府可从其 PPP 中实现物有所值和转移最佳（而不是最大）的风险。
- **PPP 的促进/营销。**这可能延伸至 PPP 的发起。在韩国，PICKO 的设置旨在协助私营部门和政府机构更好地掌握 PPP 的潜在效益。
- **PPP 项目相关信息的标准化与传播。**在我们所调查的几乎所有案例中，PPP 单位均至少在以下方面付出了一定的努力：
 - 标准化 PPP 采购，因此降低了采购 PPP 的交易成本；
 - 制定一个很好理解的渠道，因此提高了竞标人的兴趣。

3.4 PPP 单位并非必须

世界上有很多没有 PPP 单位，但 PPP 实施很成功的例子。例如，在合作伙伴维多利亚设置之前，维多利亚州政府在墨尔本有轨电车和郊区火车交通运输以及主要收费公路实施 PPP。此类交易由联合向财政部和相关部委汇报工作的专题工作组进行管理。

使 PPP 单位的设置成为必要的政府弱点与差距并非具有普遍性。PPP 单位并非政府弱点与差距的唯一解决方案，或者仅仅是更多制度解决方案的一部分。表 3.2 列出了政府在没有（或联合）PPP 单位的情况下如何履行其 PPP 采购与实施义务的例子。

表 3.2：解决政府弱点与差距的替代方案

政府职能	可能的制度解决方案
制定 PPP 政策与战略	▪ PPP 政策与战略在执行层面确定，并载入政府政策声

	明或立法文件中。
项目的发起/确认	▪ 实施机构内的团队设想或确认其自己的项目。 ▪ 私营部门赞助商可提出（非招标）项目，该项目带有一个可有竞争力地投标建议书并对项目赞助人编制建议书的工作进行补偿的机制。
单个项目的分析	▪ 实施机构内部团队自行展开分析，或将职能外包给私营部门顾问，但对此类顾问进行管理。
交易的管理	▪ 实施机构内部团队聘请交易顾问，并对交易顾问的工作进行管理。
合同的管理、监督与执行	▪ 实施机构内部的项目人员可合同进行管理。 ▪ 部门监管机构对合同进行监督，并在发生违约时执行相关条款。 ▪ 专业、独立合同管理单位（CMU）的设置旨在对合同进行管理，其成员由公共与私营部门的优秀合格人员组成。

4 如何设置 PPP 单位？

为了理解是否设置 PPP 单位，很重要的一点是首先考虑如何确定一个 PPP 单位是否高效。在某些情况下，政府可能存在 PPP 单位无法解决的问题。因此，在设计 PPP 单位时首先要问的问题是：当前政府在实施 PPP 项目时面临的问题有哪些？PPP 单位是否可解决此类问题？

4.1 从 PPP 单位设置理论与实践中的经验教训

若政府已发现具体问题或目标，且有政治意愿进行支持，那么 PPP 单位往往可取得成效。葡萄牙、南非、英国和维多利亚的 PPP 单位均是通过这种方式设立。所有 PPP 单位均有不同的目标，但由于它们按此类目标进行设计，获得政治支持，且被纳入一个具有充分协调机制、执行权力和明确决策程序的机制，因此运转良好。

为了继续第 3 部分的隐喻说法，政策制定者需要首先进行疾病诊断，然后询问 PPP 单位是否是一剂良药。这表示当真正需要更加困难的长期治疗时，可避免向“神药”投入资源的诱惑。

一旦政策制定者发现他们的 PPP 相关问题并确定 PPP 单位可能确实是此类问题的一个良好解决方案，那么他们应开始思考 PPP 单位的背景、作用与职责。思考此类作用与职责时，可从以下问题开始：

- 为什么政府希望采用 PPP 模式，以及他们希望从此类 PPP 得到什么？
- 政府认为实现此类目标需要哪些职能？
- 政府在发挥此类职能时有哪些现有能力，特别是现有实体是否能够发挥其本身的部分职能？

- 像 PPP 单位这样一个额外机构如何发挥最大作用，以及此类机构为实现政府 PPP 目标而需解决的当前能力中有哪些弱点？弱点的评估（即我们所说的政府弱点与差距）应促使思考 PPP 单位将开展哪些工作。

这个诊断阶段结束后，三个最重要的设计问题将为：

- PPP 单位的职责
- PPP 单位的决策权力水平
- PPP 单位在政府内部的适当位置

4.1.1 PPP 单位的职责

尽管我们认为最成功的 PPP 单位是那些履行大部分职能的单位，我们认为并非所有与 PPP 采购相关的职能需要放在单一 PPP 单位内。英国现在设有一个独立的 PPP 政策单位（作为财政部的组成部分）以及一个技术援助/项目开发机构——合作伙伴英国。英国的部分直属部委还设有自己的项目开发团队。当职责在机构间进行分配时，最重要的一点是公共与私营部门合作伙伴的职责范围正式化、明确化。

PPP 单位的职责应由各国确认的政府弱点与差距决定。若现有政府机构非常适合矫正此类弱点，那么这个现有机构应当就是 PPP 单位。例如，在韩国，1994-1998 年间的 PPI 缓慢进展主要是由于缺乏透明度、直属机构在 PPP 采购与发展中的专业知识不足、程序非常复杂、以及私营部门的激励措施不足。PICKO 的设置主要是通过技术支持来解决此类问题，协助进行建议书评估与谈判，促进韩国的 PPP 和向私营部门提供培训，以及标准化 PPP 的程序与指南。

4.1.2 PPP 单位的权力

本报告建议，PPP 单位的设计人员认真考虑 PPP 单位在实现其目标需要哪些权力。这种权利必须与 PPP 单位预期实现的目标保持一致。若 PPP 单位具有质量控制或质量保证职能（例如），则该单位需要某种形式的权力（该权力允许 PPP 单位终止或修改其认为设计不良的 PPP 协议）。

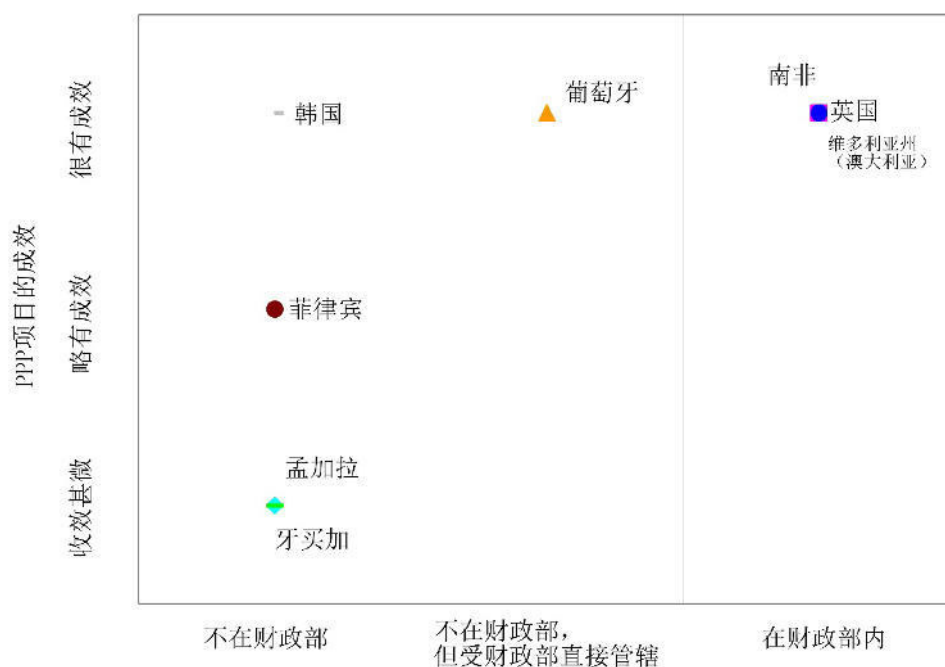
话虽如此，PPP 单位本身没有必要在所有 PPP 职能中拥有权力。细分监管职能和项目开发角色是可取的。大部分项目开发职能应为 PPP 单位的职责，但监管角色通常应为政府其他机构的职责。没有独立的监管角色，PPP 很可能被滥用，以及被用于规避传统采购规则。

4.1.3 PPP 单位的位置

PPP 单位的位置是最重要的设计特征之一。PPP 单位位置的差异可解释各国成功 PPP 项目之间的大部分差异。例如，孟加拉和菲律宾的 PPP 单位作为准独立单位运转。南非与维多利亚的 PPP 单位位于各自国家的财政部门（也就是金融部门）内部。合作伙伴英国尽管不在财政部内部，但其董事会中由财政部代表作为非执行董事。此外，英国财政部设有自己的 PPP 工作组，以确保财政部保留质量控制职能。

在韩国与牙买加，PPP 单位须向财政部汇报工作，但仅限于它们可能在政府间委员会占有席位。葡萄牙的 PPP 单位反映出不同的变化。Parpública 是一个独立于财政部的机构，但 Parpública 的部分员工直接由财政部聘请提供有关 PPP 的建议。图 4.1 对各 PPP 单位的位置及其相关成功进行总结。

图 4.1：PPP 单位在政府内的位置



结果显示，若 PPP 单位设在一个强大的金融或财政部门，将比较高效。在南非、英国和维多利亚，资金局因控制稀缺政府资源而很强大。因此，资金局通过以下两种方式，在这些国家拥有重要的执行权力：

- 直接权力，因为资金局必须提前审批 PPP 项目的财政承诺；
- 间接权力，因为机构与部委可能害怕未来预算削减是为了报复资金局不同意但却不停止的行为。

资金部因其相对权力与重要性，通常还比其它政府机构能够吸引更高水平的员工，在其它部委面前拥有可信度。

此外，PPP 单位在资金局内的位置保持一致，以确保 PPP 项目具有“正确”的目标，如我们所定义。直属机构制定相关激励措施，以参与可提供基础设施或服务的 PPP。不过，在确保政府整体上可承担 PPP 或提供最佳物有所值方面，直属机构并非总是制定有如资金局一样强大的激励措施。当然，财政部门制定有此类质量控制激励措施。

在议会制中，我们认为在履行质量控制职能方面，通过法令设置的机构并不比资金局更加适合。在牙买加（也是在议会制中），我们推测 NIBJ 在财政部下可高效运转，且可能会获得较高质量的 PPP，更加符合 NIBJ 减少财政流失的目标。反而，NIBJ 恰恰设置在总理之下，因为政府希望灵活地追求更多由政治而不是财政优先级驱动的 PPP。

在非议会制中，例如菲律宾和很多拉丁美洲的总统制，PPP 单位的适当位置和法律形式不太明确。在一个具有强大规划或政策协调机构的国家，该机构可能理所当然地成为 PPP 单位。

在关于控制或指导执行职能的法律行动比较常见或有效的国家，通过一部赋权 PPP 单位以及规定 PPP 单位职责的法律可能比较有效。例如，菲律宾高度尊重法律的文化使依法设置 BOT 中心的决定可以理解。

第 **Error! Reference source not found.**部分进一步强调国家机构内协调的重要性，以及为实现 PPP 单位目标的政治支持。

4.2 避免设置低效的 PPP 单位

PPP 单位无法实现其目标的例子并不少见。不应仅仅是因为 PPP 单位的设置是处于良好意图就假设其将收到良好效果。牙买加和孟加拉运转糟糕的 PPP 单位可提供经验教训。这些国家的 PPP 单位均远远未能实现其目标。

第一个发现是，最低效的 PPP 单位出现在政府被普遍视为相对低效的国家。这应该是意料之中的事实。在大部分政府机构运转糟糕的国家，新的政府机构很可能也会运转糟糕。不过很显然，这个结论提供一个有用的提示，即在决定是否设置一个 PPP 单位时，政策制定者应首先考虑哪些内容。

通常对当前机构表现感到失望的顾问与政府将设置他们希望能够表现得更好的新机构。很容易被忽略的一个事实是，导致当前机构表现不佳的实际原因也可能对新机构产生负面影响。若政府希望制定一个 PPP 项目但发现当前机构似乎并不胜任这项工作，则应有意识地、切实地衡量新机构是否可能做得更好。在设法修复当前机构或扩大政府已经有信心的任何机构的职责方面，通常存在替代方法。

4.3 制度设计基本规则概述

为了确保高效性，PPP 单位的设计人员应理解：³

- PPP 单位并非为特效治疗。低效政府的 PPP 单位通常也比较低效。若政府机构比较腐败和不协调，那么 PPP 单位也将很难逃脱同样的命运。
- 若 PPP 项目没有高水平的政治支持，那么 PPP 单位很有可能以失败告终。
- 精心设置的 PPP 单位是为了应对明确的需求以及对当前政府机构无法满足该需求的清楚认识。
- 在议会制中，高效 PPP 单位倾向于设置在财政部门（财政部）内部。这反映出财政部在协调政府政策与支出方面的自然作用、管理财政风险的职责、以及财政部控制政府财权的权力。在非议会制中，若 PPP 单位设置在一个强大的协调机构，那么将发挥最大作用。
- 具有执行权力的 PPP 单位比那些纯粹提供咨询意见的单位更加高效。不过，很重要的一点是，权力总与促进和推进良好 PPP 的职责相伴，或 PPP 单位可仅仅在没有增加值的情况下行使否决权。

³只有保留资金局确保 PPP 符合其核心标准（即实现物有所值（VfM））的能力的选择可负担得起，以及展示向私营部门进行的适当风险转移被考虑。这意味着所有选择均假设监管职能将由国家财政部执行，且仅限项目开发职能将被重新分配（若确实发生）。

5 PPP 单位的组织结构

一旦 PPP 单位的目标、位置和设计已明确，那么便可以着手准备一个具有指示性组织结构、人员编制、工资水平和工作描述的详细业务案例。本部分提供有关哪些原则可用于决定新实体内部组织以及单位如何进行人员编制的建议。

内部组织结构

最佳组织结构将在很大程度上取决于为 PPP 单位选择的制度。不同于衡量本注解中各种组织结构的具体优点与缺点（可作为详细业务案例的一部分进行），建议采用以下组织原则：

- 负责 PPP 技术援助的实体或单位和更多注重为基础设施传统采购提供技术援助的单位之间应进行密切合作。财政部有充分的理由考虑从整体上协助直属部门规划与采购基础设施，不管采用何种采购方式，也不管政府或公共部门最终是否提供服务。
- PPP 实体的负责人应在其绩效合同中设定明确的激励措施，以促进符合物有所值和财政风险管理标准的 PPP。这可能意味着 PPP 实体与向普通基础设施采购提供技术援助的实体在相同领导之下不合适，且主管合同中有明确的绩效激励措施以专门推动 PPP 交易流。

人员编制

PPP 实体的很多人员编制原则将确保该实体拥有适当的技能来推动 PPP 交易流。新实体的一些重要人员编制原则如下所述：

- 新的 PPP 实体需要很多与 PPP 交易中私营部门合作伙伴相当的技能和专业知识水平。PPP 交易要求法律、金融分析、工程设计、公共政策、城市规划、经济预测、金融结构、谈判和整体交易管理方面的专业知识。通常，竞标 PPP 合同的私营部门团队将至少委派一名人员分别专门负责上述每一方面的内容。例如，爱尔兰国家发展金融机构（NDFA）拥有 10 名在金融、会计、法律、经济和金融分析方面具有专业知识的全职专业人员。再如，韩国私营基础设施投资中心（PICKO）拥有 80 名工作人员，其中包括经济学家、金融专家、会计师、律师以及韩国 PPP 律所覆盖所有部门的工程师。

全球的 PPP 单位均面临吸引和留住合格工作人员的挑战。例如，在韩国 PICKO，金融专家和律师的流失率在所有工作人员中为最高。⁴如上所述，允许灵活的薪资与招聘将有助于新实体克服以往在留住合格工作人员与吸引（特别是）合格法律顾问方面出现的问题。⁵

- 特定部门应委派工作人员，使他们能够建立与直属部门的关系与信任，以及开发所在部门的专业知识。

⁴PPP 法规与制度，Junglim Hahm 报告。世界银行研究院，洪都拉斯特古西加尔巴，2008 年 4 月 22-24 日。

⁵所提议的“政府组成”在解决有关推动 PPP 交易方面的挑战仍有很长的路要走，而关键问题依然是报酬水平。当前情况是，PPP 单位高级管理层的报酬水平低于私营部门对手的报酬水平（见附录 E）。这将继续阻碍对专业技术（特别是在金融与法律方面）人才的吸引与留住。这一定程度上通过继续当前利用咨询合同的实践予以解决——不过，这似乎成本效益较低，且更为关键的是无法确保向政府进行充分的知识转移和人才保留。

6 重庆方案的评估

为了确定最合适的制度结构，政府及其 PPP 项目的目标须必须明确。只有有了明确的目标，各方案才能根据目标进行评估。

附录A：PPP 单位的成就与弱点概况

详细研究的 PPP 单位

所在国家	PPP 单位名称
孟加拉国	基础设施投资促进中心（IIFC）
牙买加	牙买加国家投资银行（NIBJ）
葡萄牙	Parpública 财政部 PPP 单位
南非	国家财政部 PPP 单位
韩国	韩国私营基础设施管理中心（PIMAC）/私营基础设施投资中心（PICKO）
菲律宾	建设-运营-移交中心（BOT 中心）
英国	财政部 PPP 专题工作组与合作伙伴英国
维多利亚州，澳大利亚	维多利亚合作伙伴关系

所在国家与单位	PPP 项目是否成功？	国别背景下的 PPP 项目是否成功？	PPP 单位的目标	是否实现此类目标？	解决政府 PPP 弱点需要哪些职能？
孟加拉国，IIFC	收效甚微。PPP 数量远远不足，且质量较低。	收效甚微。 Haripur 与 Megnaghat 显示，透明、高质量的 PPP 可能实现，但质量一直下滑。	- 为直属部门和其它政府机构提供有关确认与优先化潜在基础设施招标项目以及项目评估、合同授予、谈判与实施的建议。 - 通过与私营部门合作并在公私合作中作为专业知识的清算机构，促进孟加拉私营部门参与基础设施建设。	孟加拉私营部门参与基础设施领域没有明显成效。	无或很少： - 技术援助 - 政策制定，但无实施权力
牙买加，NIBJ	收效甚微。很多 PPP 活动，但质量低下。	收效甚微。 考虑到牙买加高企的公共债务。PPP 使情况更加恶化。	- 获得更高的效率。 - 减少财政流失。 - 优化政府的管理资源。 - 获得更多的外	否，特别是财政流失没有减少。	无或很少： 管理部分交易和尝试进行协调，但通常比较低效，因为实权通常掌握在高级政治人物手中，而不是 NIBJ。

所在国家与单位	PPP 项目是否成功?	国别背景下的 PPP 项目是否成功?	PPP 单位的目标	是否实现此类目标?	解决政府 PPP 弱点需要哪些职能?
		化。	国市场、技术与资本资源。 ▪ 扩大社会的所有权基础。		
葡萄牙，Parública PPP 单位	略有成效。20 世纪 90 年代完成的高成本 PPP 中仍有大量债务。	很有成效。 葡萄牙相比其它欧盟成员国更加需要 PPP，并在其早期计划中解决了一些问题。	通常是协助政府比以往更好地构建更高质量的 PPP。	是	部分： ▪ 政策制定 ▪ 技术援助 ▪ 质量控制
南非，财政部 PPP 单位	很有成效。	很有成效。尽管担心交易流水平较低，且缺乏解决南非真正基础设施需求的交易。	过滤掉财政上不负责任的 PPP，同时构建可重新建立私营部门投资者信息的 PPP（尽管需要进行精确过滤）。	是	部分： ▪ 技术援助 ▪ 质量控制 ▪ 政策制定
韩国，PIMAC	很有成效。	很有成效。 考虑到韩国的预算约束和基础设施需求。	▪ 向政府机构和私营部门提供技术援助。PICKO 的设置一定程度上是为了应对一种已发现的需求，即政府机构在 PPI 评估与发展中缺乏专业知识。 ▪ 推进基础设施项目，并为私营部门提供有关韩国 PPI 的教育培训。 ▪ 审核直属机构要求的非招标建议书。 ▪ 审核可行性研究与投标文	是	大部分或全部： ▪ 技术援助 ▪ 质量控制 ▪ 政策制定 ▪ 推广/市场营销

所在国家与单位	PPP 项目是否成功?	国别背景下的 PPP 项目是否成功?	PPP 单位的目标	是否实现此类目标?	解决政府 PPP 弱点需要哪些职能?
			件。 - 协助进行建议书评估和协议谈判。 - 协助制定有关 PPI 的政府政策。		
菲律宾，BOT 中心	略有成效。PPP 数量很大，但质量不一致。特别是 IPPs 存在重大或有负债。	略有成效。 考虑到该国的基础设施需求。	技术援助、PPP 推广/市场营销与监督。	- 是，但并非所有 PPP。 - BOT 中心几乎没有进行监督；即使进行监督，也是以特殊方式进行。	没有或很少： BOT 中心被赋予很多职能，但仅在技术援助方面发挥实际作用。
英国，合作伙伴英国与财政部专题工作组	很有成效。	很有成效。	基本上，改善 PPP 的质量，将重点从基础设施融资转向物有所值与风险分配。	是	大部分或全部： - 技术援助 - 质量控制 - 政策制定 - 推广/市场营销
澳大利亚维多利亚州，合作伙伴维多利亚	很有成效。自新 PV 政策实施后，PPP 的质量已得到改善。	很有成效。	基本上，改善基础设施领域 PPP 的质量。确保 PPP 提供最佳风险转移，最大化效率，以及最小化全程成本。	是	大部分或全部： - 技术援助 - 质量控制 - 政策制定 - 推广/市场营销

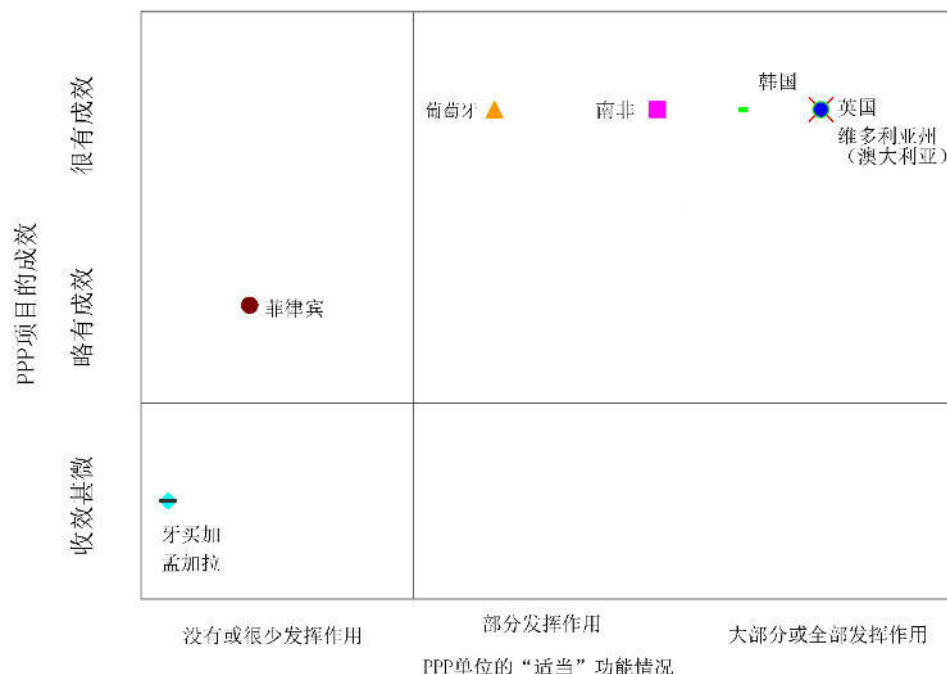
资料来源：Castalia，2005 年

上表的结果被用于绘制以下图 A.1。该图显示，PPP 项目的成功与第一份基于原则的分析所提议 PPP 单位应当承担的职能之间，存在正相关关系。

图 A.1 展示经确认的职能与 PPP 项目的成效是如何对应的。纵轴对各国 PPP 项目在 PPP 单位存在期间的成效进行评级，分为三级，即“收效甚微”、“略有成效”和“很有成效”。横轴列出从第 3 部分确定的五种职能中，PPP 单位履行多少适当职能。

对任何轴上各 PPP 单位的评估为定性评估。图 A.1 并非很精确，但可指导对 PPP 单位与 PPP 项目的差异进行讨论。

图 A.1：成功与智能之间的相互关系



当然，相互关系不是因果关系，但案例研究至少切实支持各 PPP 单位在其所在国内对 PPP 项目产生影响。从案例研究中可总结出：

- 孟加拉的大部分 PPP 活动均没有 IIFC 的参与，这意味着 IIFC 对该国 PPP 的整体质量没有产生重大影响。
- NIBJ 是牙买加私有化计划的主要推动者，因此对牙买加的 PPP 项目具有重大影响，尽管 NIBJ 最终须向政治机构——内阁汇报工作。
- 类似于孟加拉的 IIFC，菲律宾近年来的重要 PPP 也没有 BOT 中心的参与。20 世纪 90 年代 BOT 直接参与的电力部门 PPP 质量不一，且使菲律宾产生巨额的 PPP 相关负债。
- Parpública 的 PPP 单位是 PPP 政策的主要推动者，自 1999 年起与推进葡萄牙财政改革的财政部建立起密切的联系。Parpública 在改善葡萄牙 PPP 可承担性与物有所值以及确保相对较高的交易流方面，有很多工作要做。
- 财政部 PPP 单位是南非 PPP 开发过程的核心机构。PPP 开发过程要求 PPP 单位的广泛参与，包括在合同签署前四个阶段的财政部审批。尽管 PPP 单位被批评过于严格，但其设置是基于一个内在限制目标，即

确保 PPP 并非以规避预算限制的方式发生。PPP 单位规定、PPP 手册以及很多已完成交易南非以外的良好实践范例。

- 合作伙伴英国与合作伙伴维多利亚分别是英国与维多利亚 PPP 项目的核心机构（英国与维多利亚是世界上最大的两个 PPP 市场）。
- PICKO 在评估可行性研究与投标方面发挥重要作用。自政府于 1999 年设置 PICKO 依赖，韩国的 PPI 活动已大大加快。

